农村基层政府的内部治理结构及其演变
——一个组织理论视角的分析

狄 金 华
(华中科技大学 社会学院, 武汉 430070)

摘　要: 治理负荷沉重、正式治理资源匮乏以及治理规则的复合性是农村基层政府治理实践所需要面对的结构性困境。以集权化程度、专门化程度、标准化程度和常规化程度四个维度为基础,可以将农村基层政府内部的治理结构划分为 M 型、U 型和 H 型结构三种。在基层政府的治理实践中存在 M 型、U 型和 H 型结构相互叠加的特征;随着治理负荷、治理任务的属性及其对村庄社会配合需求的变化及外部问责体系的转变等,基层政府的内部治理结构会呈现出钟摆效应。

关键词: 基层政府;治理结构;控制权
中图分类号:C 912　**文献标识码:**A　**文章编号:**1000-5919(2020)02-0087-12

一、问题的提出

自 20 世纪 90 年代以来,基层政府研究便一直是政治学、社会学与管理学等诸多学科研究者关注的热点。这一学术热点的兴起与延续部分是因为 20 世纪 90 年代以降中国经济持续而快速的增长令国内外的研究者感到困惑:何以在经济增长理论所强调的诸多增长条件(如自然资源禀赋、物质和人力资本积累以及技术创新能力)都不占优势甚至是低水平的中国却以异常快速的方式发展①;部分则是研究者试图通过基层政府来理解中国治理体系的运作。研究者试图以基层政府作为切入点来理解中国的经济与社会发展之谜,其中卓有影响的论断有“地方法团主义”②、“地方政府即厂商”③、“村镇政府即公司”④。这些研究主要是在 1978 年分权式改革带来的中央与地方权力分配(特别是财税分配)格局下定位基层政府的角色,以此来理解基层政府在经济发展中的行为及其功能。随着对基层政府研究的推进与深入,研究者不再囿于基层政府的角色分析而转向基层政府的内部治理结构及其治理机制的探讨,

收稿日期:2019-09-20
作者简介:狄金华,男,湖北当阳人,华中科技大学社会学院教授。
基金项目:国家社科基金重点项目“乡村振兴战略实施中的地方政府行为研究”(项目编号:18ASH005)。

① 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007 年第 7 期,第 37—51 页。

② Oi,Jean,“Local State Corporatism.” in Jean C.Oi(eds.),Rural China TakesOff:Institutional Foundations of Economic Reform,Berkeley:University of California Press, 1999.

③ 安德鲁·沃尔德:《作为工业厂商的地方政府》,《国外社会学》1996 年第 5—6 期,第 87—109 页。

④ Peng Y. Chinese villages and townships as industrial corporations: ownership, governance, and market discipline. American Journal of Sociology, 2001, 106(5): 1338-1370.

期间对乡镇政府的组织结构①、正式权力的非正式运作②、变通③、共谋④、运动式治理⑤等研究成果共同勾画了基层政府不同维度的治理形态,其中基层政府运作过程的“黑箱”也正逐步被打开,但由于研究者的分析与讨论多以个案和特定领域为基础,因而伴随案例研究的积累,对基层政府治理的理解日益呈现“碎片化”的特征。不仅如此,这一领域中“理论贫困的状况日益凸显出来”,“理论贫困状况导致许多有关政府行为的研究工作停留在故事描述或就事论事的讨论上,或引入大而化之的抽象概念或理论比喻泛泛而谈,缺乏分析力度”⑥。正是基于这种反思,周雪光等人基于政府内部权威关系而提出了“控制权”理论,用以解释中国政府在不同领域、不同阶段的治理结构、权威关系、行为类型及其变化过程⑦。这一努力在相当程度上提升了政府研究的理论高度,并将诸多案例研究中呈现的“悖论化”结论纳入一个整体性的框架之中获得了解释,但是囿于主题,周雪光等人的控制权理论分析主要集中在多层级的组织体系中不同权威关系的分配,而对基层政府这一特定层级的治理结构及其治理机制解析不够,因此它并未解决“碎片化”及理论贫乏困境在基层政府研究领域中的问题。本文则试图在既有研究文献的基础上,以基层政府组织的治理结构分析为核心,从组织社会学的角度来审视基层政府的内部治理结构。这一努力不仅有助于从学理上理解基层政府的运作,同时对推进国家治理体系和治理能力现代化的建设具有重要的意义。

二、农村基层政府治理实践的结构约束

对基层政府组织展开深入研究的前提是首先对其组织结构的构成有一个清晰的了解,这一努力在北京大学社会学人类学研究所“中国乡镇组织变迁”课题组的调查成果中表现得尤为突出。在《中国乡镇组织调查》和《中国乡镇组织变迁研究》这两本调查报告文集中,课题组系统地呈现了乡镇一级的各类机构与组织的结构和功能,分析了组织的静态结构与动态运作,并梳理了这些机构的历史演变过程⑧。这些研究成果作为当时最为系统地呈现了乡镇基层政府组织结构特征的成果,为后续研究者进一步深入研究乡镇基层政权组织的运作奠定了基础。伴随着 21 世纪初一批研究者深入乡镇政府展开细致的田野研究,基层政府的行为过程与治理机制便被逐渐呈现,正式权力的非正式运作、策略主义⑨、运动式治理等等构成了研究者理解与把握基层政府行为过程的努力。在这一系列的研究成果中,影响农村基层政府治理实践的结构性因素逐渐被勾勒出来,理解这些结构性因素不仅是理解基层政府治理的关键,同时也是解析农村基层政府内部治理结构及其变动的基础。以下,笔者将分别从三个层面解析

① 刘能:《等级制和社会网络视野下的乡镇行政:北镇的个案研究》,北京:社会科学文献出版社 2008 年版;马戎、刘世定、邱泽奇:《中国乡镇组织调查》,北京:华夏出版社 2000 年版;马戎、刘世定、邱泽奇:《中国乡镇组织变迁研究》,北京:华夏出版社 2000 年版。

② 孙立平、郭于华:《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北 B 镇收粮的个案研究》,《清华社会学评论》特辑,厦门:鹭江出版社 2000 年版,第 21—46 页。

③ 王汉生、刘世定、孙立平:《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,《中国社会科学季刊》1997 年冬季号,第 45—68 页。

④ 吴毅:《小城喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:三联书店 2007 年版,第 610—619 页;周雪光:《基层政府间的“共谋现象”:一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》2008 年第 6 期,第 1—21 页。

⑤ 狄金华:《通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略》,《社会》2010 年第 3 期,第 83—106 页;周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》2011 年第 10 期,第 67—85 页;欧阳静:《论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷》,《开放时代》2014 年第 6 期,第 180—190 页。

⑥ 周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012 年第 5 期,第 69—93 页。

⑦ 周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》。

⑧ 马戎、刘世定、邱泽奇:《中国乡镇组织调查》;马戎、刘世定、邱泽奇:《中国乡镇组织变迁研究》。

⑨ 欧阳静:《策略主义——桔镇运作的逻辑》,北京:中国政法大学出版社 2011 年版。

影响农村基层政府治理实践的结构性因素。

1.治理负荷沉重

乡镇政府处于整个官僚体制的最末端,上级政府及各部门出台的政策与任务最终都是由乡镇来执行和落实,因此嵌入在多委托人代理结构中的乡镇政府所承载的治理负荷注定非常繁重。具体而言,它们具有如下特征:

第一,治理任务繁重。中国多层级的政府之间存在明显"职责同构"现象,即在政府间的关系中,从中央到地方各级政府,不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上都高度统一和高度同构,其中每一级政府都管理大体相同的事情,相应地在机构设置上也存在"上下对口、左右对齐"的特征①。在此"职责同构"的体系下,各项政策与事务最终都落脚在基层政府,由其来执行和落实。与此同时,中国长期实行属地化管理模式,强调基层百姓的日常事务(诸如户口登记、纳税、诉讼、灾荒救济等)都只和所在地的地方政府或行政组织发生联系,并由它直接管辖,且与其他层级或区域的政府发生联系也一定要通过管辖政府这一中心。② "职责同构"与"属地管理"的双重约束决定了基层政府不仅需要回应辖区内各种内生的治理诉求,同时也必须完成所有自上而下的政策与任务,这使得基层政府所承载的任务是整个官僚体系中最为繁重的一环。

第二,治理任务的异质性强。对于基层政府而言,因为其处于行政体系的最底端,故自上而下的政策与任务由其执行和落实时,不仅导致了其治理任务繁重,同样亦决定了其治理任务的异质性奇大:其中既有维稳等"硬任务",也有精神文明建设等"软任务"。这些任务的差异性对作为治理者的乡镇干部提出了相当高的要求:既要能进入乡村社会化解问题、落实政策,同时又要能够应付行政体系内部的文牍化需求。乡镇政府执行的治理任务来自不同委托人,而不同委托人的治理诉求可能各不相同甚至相互抵触:来自环保部门的诉求要求基层政府必须禁止乡民使用非清洁煤或禁止焚烧秸秆,而来自维稳部门的诉求则需要基层政府必须"稳定压倒一切""禁止一切强力措施的使用"。

第三,治理任务完成过程的自主性低。与其他层级的政府主要是以"治官"为主不同,基层政府主要是以"治民"为主,其所面临的治理任务中有相当比例是需要村庄(包括村干部和村民)的配合,这就意味着其治理任务完成过程的自主性低,必须依赖治理对象的配合。有研究者对汲取型民主和分配型民主的对比考察业已发现,同样是有利于村民的政策和项目,如果需要村民投入和配合,则村民的参与意愿更低,政策落实和项目实行的效果也越差。③ 对于基层政府而言,政策上传下达等治理任务完成的自主性较高,其不需要村民的配合;相反,当治理任务完成的过程有赖于组织外成员(村干部与村民)的配合时,治理的难度将大大增加,因为仅仅设置组织内部的激励并不能保证治理任务的有效落实。

2.正式治理资源的匮乏

关于治理资源的构成,吉登斯曾指出,其至少应该包括以经济资源为主要特征的配置性资源(allocative resources)和以政治资源为主要特征的权威性资源(authoritative resources)④。就基层政府而言,其所拥有的治理资源具有如下特征:

第一,财政资源的短缺。20 世纪 80 年代初,在财政赤字压力下实施农村政治改革时推行"撤社建

---

① 朱光磊、张志红:《"职责同构"批判》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2005 年第 1 期,第 101—112 页。

② 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社 2017 年版,第 42 页。

③ 贺雪峰、何包钢:《民主化村级治理的两种类型——村集体经济状况对村民自治的影响》,《中国农村观察》2002 年第 6 期,第 46—52 页。

④ 安东尼·吉登斯:《民族—国家与暴力》,胡宗泽、赵力涛译,北京:三联书店 1998 年版,第 14—17 页。

乡、撤队建村”,其带来的客观后果则是建立了中国历史上人员数量最为庞大的农村基层政府,而且与之最不对应的是,国家并没有相应地安排必要的财政资源。1986 年财政部下发的《乡(镇)财政管理试行办法》虽然名义上将乡镇财政预决算正式纳入国家统一管理,但却要求乡镇政府自行统筹。这种以“自收自支为主的农村基层政府的财政体系实质是国家通过向农村基层政府下放收费权来甩出维持基层政权运行的财政负担”①。这一格局虽在取消农业税费之后发生了改变,但乡镇所获得的财政转移仅仅是以保障政府机构的人员工资发放与基本运行为基础,乡镇可自主裁量、使用的财政资源甚为有限。当基层政府拥有的正式财政资源匮乏时,必然诱发基层政府拓展财政收入的渠道,其客观的积极后果是促进乡镇政府推进乡镇企业的发展,消极后果则是乡镇企业衰落之后,乡镇将财政拓展的渠道转向土地财政和农业税费的增派。

第二,达成治理任务的治权不匹配。基层政府虽有完成治理任务的责任,尤其是在压力型体制的末端,县级政府通过目标责任管理制等手段敦促乡镇干部必须完成治理任务,但乡镇政府在很多时候并没有相应的治权。当“硬任务”遇上了“软手段”时,基层治理之困便呈现出来。虽然正式的、制度化的财政资源难以保障、与治理任务相匹配的制度化治理手段缺乏,但在压力型体制之下,尤其是在面对中心工作时,乡镇政权须用超越官僚惯例和正式的制度手段来完成这些治理任务,由此各种非正式制度和非正式的治理手段便在基层治理中广泛采取。稳定的非正式制度一方面大大缓解了官僚主义的僵化,增加了官僚体制的灵活性;另一方面则使得基层治理偏离了正式制度的约束,使政府治理的合法性受到挑战。②

3.治理规则的复合型

基层政府是整个行政体制与社会发生关联最为密切的部分,也是行政体制与社会交汇的节点。这个特殊的节点位置使得其治理不可避免地面临“治理的结构之困”,即作为官僚体系的一部分,自上而下的行政体制要求其必须依据程序正义的方式来推动治理实践;同时,农村基层政府又是面向乡村社会的治理,乡土社会所崇尚的情理至上、差别化关联的互动模式,要求基层政府的治理必须以遵从情理主义和实质正义的方式来实践。因此,站在乡镇基层政府的角度,自下而上看,全是一层一层的科层结构,要求执行公共规则、照章办事、程序至上;自上向下看,则是一片一片的乡土社会,要求依凭地方性规范,达致情理有序。科层制所推行的公共规则与乡土社会所认同的地方性规范之间的张力在乡镇基层政府这个节点同时呈现并构成了基层治理的结构之困。也正是在这种治理“结构之困”的背景之下,基层政府各种应对策略与机制才有了展示与演绎的“舞台”,而这些策略与机制亦只有在这个“舞台”之中才能获得更好地理解;同理,基层政府在与乡土社会的互动中特别倚仗那些谙熟地方知识、深嵌于地方社会的乡镇干部,虽然这些干部可能并不具备特别高的文凭和职位。

三、农村基层政府的治理结构:一个组织学的分析

(一)理论思路

治理结构是经济学(尤其是企业理论)关注的一个重点。威廉姆森曾指出,识别不同治理结构的特征是交易成本经济学具有可操作性的关键要素之一,而区别匹配假设(discriminating alignment hypothesis)——不同特征的交易对应于不同成本和效能的治理结构,从而节约成本——则构成交易成

① 董晓丹、温铁军:《宏观经济波动与农村“治理危机”——关于改革以来“三农”与“三治”问题相关性的实证分析》,《管理世界》2008 年第 9 期,第 73—81 页。

② Xueguang Zhou,The Chinese Bureaucracy in Three Lenses:Weberian, Confucian, and Marchian,未刊稿。

本理论在治理领域的重要机制。① 钱德勒在其《战略与结构》一书中对美国大公司的组织结构进行研究后指出,这些大公司组织结构的基本变化轨迹是从一个集权的职能部门化的组织结构(U 型结构)转变为多分布的拥有一个公司总部和大量以产品或地区划分的分部组织结构(M 型结构)②。在钱德勒看来,M 型结构的优势在于,“它把负责整个企业命运的高层经理从日常活动中解脱出来,从而有时间、信息,甚至心理上的责任感去开展长期性的计划和评估;同时,它把日常管理的责任和必要的权力交给了多功能自治分布的总经理”③。钱德勒的分析直接影响到了威廉姆森对美国工商业企业的分析④,钱德勒与威廉姆森的研究一致证明,不同的治理结构具有不同的成本和效能,当组织所面临的外部环境发生变化时,组织治理结构的最优选择也会发生改变。

皮尤曾对组织结构展开过细致的分析,他将组织结构的六个主要变量——专业化、标准化、雇佣办法的标准化、正规化、集权化和构型⑤——归纳为测量组织结构的三对模式变量,即集权与分权、直线控制与非人格化控制、有结构与无结构⑥。借鉴皮尤对一般组织结构的测量,结合基层政府的治理特征,我们将基层政府内部的治理结构进行勾勒,提出基层政府组织特征的以下四个维度:

1.集权化程度

集权化程度即治理决策权力掌握在组织内部高层管理者手中的程度。在韦伯意义上的科层体制中,每一个职员都照既定的职责,按部就班地工作,组织内部实行着适度的分权。对于一个组织而言,虽然其管理者可能有权将所有的决策权都收归其所有,但他也必须承担因决策权集中而决策信息不足所导致的偏差,因此他不得不在“由于信息问题导致的糟糕决策成本与由于目标不一致所导致的成本相权衡”⑦,进而形成在完全集权与完全放权之间的某种状态。由于中国的官僚机构具有向上负责的特征,因此基层政府的长官对上级关注的治理任务极其“上心”,并总是最大限度地确保这些治理任务能够有效落实。为此,他们在一些治理任务(如中心工作、一号工程等)的落实上,总是倾向建立工作小组、启动运动式机制,由长官统一决策、高位推进。

2.专门化程度

专门化程度是指组织目标是否具有专一性,即代理人所承担的是多代理任务还是单一代理任务。虽然对于乡镇政府而言,其需要应对的任务是多元的,但对于其内部具体的各科室而言,其任务的专一性则有所不同。正如研究者所指出的那样,“除了政府办公室、民政办公室、计划生育办公室、招商引资办公室等少数科室有相对饱和与恒定的工作量之外,其他科室的工作大多都是季节性和突击性的;所以这些科室中的干部除了季节性的从事本业外,一年中的绝大多数时间实际上以挂村为主”⑧。通常,除了计划生育办公室等这种“治理任务专一”的组织外;乡镇治理还时常因为专项工作的需要而设置一些临时性的领导小组或工作委员会,这些机构的设计主要是针对特定的工作内容和“中心工作”,其设置的目的主要是在于更好地加强领导,并协调相关部门以推进工作任务的落实;同

---

① 奥利弗·威廉姆森:《公共官僚机构与私人官僚机构——交易成本经济学的分析视角》,《比较》(第 66 辑),北京:中信出版社 2013 年版,第 18—54 页。

② 钱德勒:《战略与结构——美国工商业成长的若干篇章》,孟昕译,北京天则经济研究所、北京江南天惠经济研究有限公司选译,昆明:云南人民出版社 2002 年版,第 2 页。

③ 钱德勒:《战略与结构——美国工商业成长的若干篇章》,孟昕译,第 335 页。

④ 威廉姆森:《资本主义经济制度》,北京:商务印书馆 2003 年版,第 402—437 页;威廉姆森:《市场与等级制:分析与反托拉斯含义》,上海:上海财经出版社 2011 年版,第 162—177 页。

⑤ 即组织角色结构的“形状”,如管理指挥链的长短、上级控制幅度的宽与窄、专业人员比例的高低等。

⑥ D.S.皮尤编:《组织理论精萃》,彭和平、杨小工译,北京:中国人民大学出版社 1990 年版,第 55—75 页。

⑦ 迈克尔·C.詹森:《组织战略的基础》,孙经纬译,上海:上海财经大学出版社 2008 年版,第 106 页。

⑧ 吴毅:《小城喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,第 34 页。

时由于这些机构是临时性的,因此其人员常常是由各部门成员所兼任。伴随着工作任务的完成,这些组织的使命也就结束了。

治理任务的专一性直接影响着组织的行为选择。当代理人面临性质不同的治理任务时,委托人的监督和激励设置便出现困难。为此,针对代理人的激励应该综合考虑不同行为的相互影响。当乡镇政府的显性行为和隐性行为都很重要时,理论上上级政府和委托人不应该对显性行为给予过多的激励,否则隐性行为将不能保证;隐性行为越是难以测度,就越是应该对乡镇政府的显性和隐性行为给予低能激励①。但事实上,上级政府对不同的工作的重视程度不一,不同任务完成的情况所带来的奖励不一;同时,不同的部门(委托人)为了强化自己代理任务的落实通过专项资金或要求基层政府予以资金配套来进行激励,这就造成基层政府在“扭曲”的激励下形成了一系列临时性的工作/领导小组。

3.标准化程度

标准化程度即组织在完成任务时是否运用标准规范的程序。韦伯在其著述中曾强调组织规则对组织类别区分的重要意义,他将团体区分为自律的(autonom)、他律的(heteronom)、自治制的(autokephal)和他治制的(heterokephal)四种,其中,“自律”与“他律”团体的不同便在于团体秩序达致的规则是由团体之外的人所制定的,还是“根据团体成员之作为成员的资格而制定出来的”②。就乡镇基层政府而言,作为官僚组织链条上的一环,其必然要求科层规范,特别是伴随 20 世纪 90 年代推进的依法治国和依法行政,法律规范成为基层政府治理实践的重要依据。与此同时,基层政府在面对认同地方规范的乡土社会时,不得不在政策实践中进行各种变通,这种变通事实上反映了基层政府的官员们在乡土社会之中解决具体问题时偏离科层制正式制度的做法,“介乎于正式的运作方式与非正式的运作方式之间的一种准正式的运作方式。更确切地说,变通实际上是一种正式机构按非正式程序进行的运作”③。变通的产生以及对乡土社会中地方性规范的认同不仅降低了治理成本,实现了“简约治理”④,更为关键的是,它在解决时间问题时,诉诸地方性、社会性、非正式性的种种话语与规范,而大大提升了基层政府的有效治理能力⑤。

4.常规化程度

常规化程度即组织存在与运行的时限程度。它本质上体现着组织的生命期限。组织的常规化程度是与组织的专业化程度相关联的一个特征。在政府体系中,有的组织(如工作小组)是应对临时性或突出性的政治任务而产生的,当治理任务完成,则组织的生命便立即结束。这些组织的治理任务通常较为单一,是为了完成特定的治理任务。同时,基层政府在面临较大治理负荷的情景时,也会产生内在的分权结构,以促进新的治理组织(如管区组织)产生,只有当原有的治理环境发生较大变化时,这种组织才能消亡。

借鉴上述的四个维度,我们首先在静态上列举乡镇政权内部治理结构的不同类型,表 1 则是对这些类型的呈现。

---

① 聂辉华:《取消农业税对乡镇政府行为的影响:一个多任务委托代理模型》,《世界经济》2006 年第 8 期,第 73—80 页。

② 马克斯·韦伯:《支配社会学》,康乐、简惠美译,桂林:广西师范大学出版社 2010 年版,第 8 页。

③ 孙立平、郭于华:《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北 B 镇收粮的个案研究》,《清华社会学评论》特辑,第 21—46 页。

④ 黄宗智:《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷调解为主的半正式基层行政》,黄宗智主编:《中国乡村研究》(第 5 辑),福州:福建教育出版社 2007 年版,第 1—23 页。

⑤ 周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》2011 年第 10 期,第 67—85 页。

表 1　农村基层政府内部治理结构特征表

组织特征	政府内部治理结构类别		
	U 型治理结构	M 型治理结构	H 型治理结构
集权化	++	+	0
专业化	++	+	0
标准化	+	++	0
常规化	0	++	+
治理形态	领导小组	科层部门	驻村干部/管区组织
治理机制	运动式治理	科层治理	行政发包治理

注:++表示强,+表示中等强度,0 表示弱。

(二)农村基层政府的内部治理形态

1.科层部门

韦伯对科层制的分析一直是社会科学研究者们理解政府治理特征的重要标尺。在韦伯看来,政府机构是建立在一套独特且相互关联的内部结构之上,其权力类型与合法性基础不同于传统的制度安排。与传统的组织形式(如家庭、宗族、村庄等)相比,政府机构具有明显的权力等级结构,其通过书面文件进行沟通,并基于正式的规则而行动,官员们有他们的专业培训和职业,他们的流动和晋升受到正式规则和程序的约束①。虽然有研究者指出,中国的官僚机构与韦伯的官僚机构经历了两条不同的历史演变路径,由此形塑出中国官僚机构不同于韦伯官僚制理论的一系列鲜明的特征②;但无论如何,我们都无法否定,政府机构或许是当下科层性最强的组织之一。

乡镇政府的组织结构由领导集团(乡镇主要干部)、职能部门和工作人员三个层次所构成③,其中职能部门在不同时期、不同地区,其具体的组织形态可能存在差异(例如“站所”“中心”“办公室”等),但这些部门总是与上级政府部门的设置相对应,而且在功能上也对应于县市级的机构。这种部门间往往在制度职责上有较为明确的分工,这也是现代官僚制分殊化(differentiation)的重要特征。除了这种工作内容的分殊化之外,科层制还规训部门在组织运作机制上要依循特定的制度规范,即照章办事。这种部门组织的逻辑在计划生育、民政等部门表现上尤为突出;相比之下,一些部门(如共青团、妇联等办公室)则由于工作内容相对较虚,工作量较少,其部门工作人员则常常被安排其他的事务。

2.领导小组

领导小组(又称工作组、委员会、指挥部等)往往是针对特定的工作内容而组成的临时机构,它旨在推进工作的落实与各部门之间的协调。在基层政府中,几乎每一件党委和政府推动、发起的行政任务,在某些常设机构负责执行之外,总还有一个包括党委主要领导以及各办事处分管干部和驻镇有关单位成员组成的“领导小组”④。在领导小组的运作过程中,其“既非按照官僚制的权力结构设置,也非遵循程序化、专业化和制度化的运作方式,而是以互为平行的、灵活多变的工作组替代了按官僚制原则设置的运作程序和运作方式”⑤,它使得乡镇政权组织内部的、正式的、专业化的部门设置演化为一种非正式的、灵活多变的组织形态。

与领导小组的组织形态相伴随的通常是运动式的治理方式。对于特定的工作任务(如“中心工作”)而言,单一部门的组织资源(人员)和物资资源(财力)不济使其完全依循科层化的组织运作方式

---

① 马克斯·韦伯:《支配社会学》,康乐、简惠美译。

② Xueguang Zhou,*The Chinese Bureaucracy in Three Lenses*:*Weberian*, *Confucian*, *and Marchian*,未刊稿。

③ 赵树凯:《乡镇治理与政府制度化》,北京:商务印书馆 2010 年版,第 73 页。

④ 刘能:《等级制和社会网络视野下的乡镇行政》,第 113—125 页。

⑤ 欧阳静:《策略主义——桔镇运作的逻辑》,第 41 页。

可能无法完成上级安排的任务,在压力型体制下,乡镇政权组织会运用运动式的方式来动员科层制内组织资源,以运动式的方式打破科层的组织边界,运用组织内的资源来完成工作;其中其治理的逻辑不再是科层制的按规章办事,而是运用政治化的动员方式来使得政治与行政混合运作①。

3.驻村干部与管区组织

驻村制是指乡镇对所辖的各个行政村配备专职干部,负责联系并协助该村展开工作;驻村干部代表乡镇领导、指导、督促和协助村干部完成乡镇所下达至村庄的所有行政任务。驻村制在中国共产党的治理传统中可以追溯到解放初期的农村“工作组”,它是共产党依循群众路线、深入了解群众需求与疾苦的一种工作方法。当驻村制从一种“走群众路线”的治理方式演变成为一种与科层制运作高度“亲和”关系的行政方式,驻村制事实上演变成了乡镇政权与村干部之间的桥梁,通过它来实现“上令下行”进而达致乡镇政权组织任务执行的目的。对于驻村干部而言,他所敦促村干部落实的任务是多样的,即任何一项需要村庄来协力完成的工作,最终都需要驻村干部来敦促,但是驻村干部(特别是驻村领导)在推动工作时,与管区干部不同,其组织化程度明显偏弱,其资源占有量和社会动员能力也明显偏弱。

管区在不同的地方又称之为片区、管理区或办事处,其最早的设置可以追溯到集体化和人民公社时期。在人民公社时期,“人民公社—管理区—生产大队”的基层组织结构在许多地方都存在,“文革”后期随着管理的松动和控制的减弱,管区逐渐趋于消失②。家庭联产承包责任制实施之后,各地因为管理的需要又开始重新实行管区制度。所谓管区,是指乡镇将辖区内地域上相连、管理上方便的若干个行政村划归为一个管区,并由乡镇委派一定乡镇干部出任管区书记、主任和官员;这些管区干部主要负责监督和参与村工作的开展,帮助村干部解决一些工作困难③。对于管区组织而言,其工作内容所涉甚多,几乎所有乡镇政府需要与村庄、村民打交道的任务与工作最终都是由管区组织来落实的;而在任务执行的过程中,管区干部的行为具有明显的“去规范化”特征。由于乡土社会对情理原则的重视,管区干部在与村干部和村民互动时,无法运用严格的、科层化的规范标准来行事,他们更多的是运用各种乡土规范去执行任务,甚至为了落实任务而功利性地运用各种方法、技术、手段与策略。这种“策略主义”的治理方式最终指向的是将“事情摆平”“任务落实”。在这个意义上,管区的设立是乡镇基层政权组织在面对乡村各种难度剧增时,为了防止基层政府与基层社会间的“裂隙”扩大,而对自身组织结构所做出的调整④。

区分上述三种组织形态并不意味着三种组织形态是完全独立运作的;相反,这些组织形态及其背后的运作机制相互交织,互补相倚。例如,部门组织及其科层制治理机制是乡镇的常规治理结构,而针对特定工作任务所设置的领导小组及其运动式治理机制则是乡镇非常规的治理结构。管区制与驻村制在许多地方也被交叉使用:一方面乡镇通过划分管区,设置管区干部来推进辖区村庄的治理,同时又运用驻村制⑤。

---

① 狄金华:《通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略:对中国中部的地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》,《社会》2010 年第 3 期,第 90—113 页。

② 王荣武、王思斌:《管理区干部和村干部的互动过程与行为》,《社会科学研究》1996 年第 3 期,第 71—78 页。

③ 王荣武、王思斌:《乡村干部之间交往结构分析——河南省一乡三村调查》,《社会学研究》1995 年第 3 期,第 25—34 页。

④ 王荣武、王思斌:《管理区干部和村干部的互动过程与行为》,《社会科学研究》1996 年第 3 期,第 71—78 页。

⑤ 这里驻村制的运用包括两种方式,即内嵌性和和互补性,前者是在管区制度中运用驻村制,不同的管区干部将辖区内的村庄进行“分包”,其中管区干部便具有管区干部和驻村干部的双重身份;后者是驻村制完全独立与管区制度,乡镇除了设置管区干部之外,另行设置驻村制来辅助管区制,即乡镇中一批非管区干部同时兼任驻村干部。

四、基层政府治理结构的叠加与钟摆

(一)“科层制的成本”与治理结构的叠加

科斯认为,市场和企业(科层制)是两种相互可以替代而又各不相同的配置资源和协调交易的机制,企业的存在与扩张得益于这一组织机制替代市场并降低了交易费用,而企业内部的管理与协调费用则成为组织边界不能无限扩展的限制。① 威廉姆森进一步指出,企业(科层制)虽然有助于降低交易费用,形成科层制的收益,但由于动力减弱、本位主义及信息操纵等因素,科层制的组织机制也有其自身的成本,即“科层制的成本”。这一成本产生的重要原因便是“市场交易的内化把机会主义从市场带到了企业中”②。这种机会主义之所以能在企业(科层制)中发生,则是因为企业(科层制)具有代理成本和信息成本的缺陷。詹森(Michael C. Jensen)在分析组织中的权力配置和控制问题时指出,在层级结构中,随着决策权自首席执行官向下不断转移,由于目标不一致所导致的成本和由信息问题导致的成本之间存在替代关系。细言之,在完全集权的组织中,因权力集中,目标不一致所导致的代理成本会降低,但因信息问题所导致的成本却很高。③ 由于总的组织成本是由信息问题导致的成本和由目标不一致所导致的成本所组成,因此组织成本最低点是接近完全集权与完全放权的中间状态。威廉姆森在分析企业的组织结构时,曾指出,“造成组织结构差别的主要原因是为了节省交易成本”④。在分析 U 型(直线职能型)、H 型(控股公司型)和 M 型(实业部型)三种基本组织结构时,威廉姆森认为 U 型组织具有明显的集权特征,而 H 型则对应于分权型的组织,随着组织规模的扩大、复杂程度的提高,U 型和 H 型结构的组织都将面临内部效率降低、经营权被扭曲的问题;相比之下,M 型的结构则具有明显的优势,它既能在有限理性的范围内节省成本,又能弱化投机倾向。从钱德勒到威廉姆森,其对企业治理结构演变的分析勾画出企业治理结构从 U 型转向 H 型和 M 型结构的变迁路径。

对于基层政府的内部治理结构而言,其却并未显现出如企业组织那般存在明显的从 U 型向 H 型和 M 型转变的单线变迁路径,而是呈现出在同一时期不同治理结构相互叠加的状态。导致多重治理结构并存的原因如下:

首先,中国官僚体制始终面临国家任意权的干预。周雪光曾指出,国家任意权力的存在与实践是中国独特治理模式的核心,而国家的任意权力同官僚权力之间的张力经常扰乱官僚程序。面对任意权力的干预与治理诉求,各级政府都会形成一套迅速集权以超越官僚惯例和正式规则的方式来回应上级的治理诉求。正是因为如此,以工作小组为代表的 U 型治理结构长期存在并周期性呈现。

其次,多任务治理结构下对治理有效性的追求。对于基层政府而言,其所要完成的治理任务极为多元:既要发展经济,又要维护稳定和保护环境;既要应对官僚体制内部文牍性的考核,又要解决乡村社会中的治理矛盾。面对这些不同效能需求的任务,基层政府需要不同的治理结构来应付,以确保其所支付的治理成本最低。如果所有任务都采用“硬手段”来完成,虽绩效可观,但基层政府所支付的组织成本则甚大;若对所有的任务都采取“软手段”来完成,虽成本较低,但关键任务的治理绩效却无法得以保障,因此政府需要多重治理结构叠加来应对不同的治理任务。

再次,对治理绩效的追求使得基层政府不能囿于官僚程序与惯例。正如前文所述,基层政府处于官僚体制的末端,当自上而下的政策与任务交置给基层政府时,在目标责任管理、包保等一系列制度的压

---

① 罗纳德·哈里·科斯:《企业、市场与法律》,盛洪、陈郁等译,上海:上海三联书店 1990 年版。

② 秦晓:《从“生产函数”到“替代函数”——关于现代大型公司总部功能的研究》,北京:社会科学文献出版社 2010 年版,第 44 页。

③ 迈克尔·C.詹森:《组织战略的基础》,孙经纬译,第 106—107 页。

④ 威廉姆森:《资本主义经济制度》,段毅才、王伟译,北京:商务印书馆 2003 年版,第 402—437 页。

力之下,基层政府必须保障治理任务(尤其是其中的硬指标任务)必须落实,为了达致治理的有效性,基层政府则不能囿于官僚程序、按部就班,需适时集权或放权发包。

(二)基层政府治理结构变迁中的钟摆效应

在前面的部分,笔者着重从静态的维度分析了基层政府治理结构的特征及其叠加状态,在这一部分,笔者则试图从动态的维度来呈现基层政府治理结构的变迁图景。

对于基层政府而言,虽然其需要承接上级不同部门的下派任务,但乡镇领导的注意力总是有限的,乡镇的人力与财力也不允许其对所有的任务都均衡投入,因此乡镇领导必定要将稀缺性的资源(含注意力)投入到最为重要的治理任务之中。通常而言,乡镇将这些重要的治理任务称之为“中心工作”或“一号工程”等,以凸显此工作与其他工作的区别。导致这种“中心工作”产生的机制是多元的,既可能是上级政府将此项工作视为“中心工作”,在压力型体制之下,乡镇领导的注意力分配收上级政府的影响,同样将此项工作视为“中心工作”;与上述“传导机制”不同,乡镇领导也可能因为要向上传达能力强的信号,而将辖区内的政绩工程建设作为中心工作。

“中心工作”作为党委统一安排的工作,它通常是一个时间内最具紧迫性的工作,它需要运用较多的资源投入到中心工作之中。与韦伯式官僚机构中将政治问题转化为行政问题进行处理不同,中国的官僚机构在处理重要且紧迫的工作时,倾向于将行政任务“政治化”,以形成一种集权性治理结构来展开运动式治理,这些思路可以用以下命题来概括:

命题 1:单一治理任务越重要、紧迫性越强,越有可能建立 U 型治理结构,或 M 型治理结构则越有可能摆向 U 型治理结构。

在韦伯分析的官僚机构中,每个部门都有其清晰的职责边界和职责规范,职员在先于组织而存在的规定范围内活动;规定好的各部门之间的关系体系涉及一系列正式程序和清楚界定的职员间的社会距离①。在这一体系中,不同部门之间的互动也是依凭规章、制度而展开。然而,在中国的官僚体系中,由于大量非正式社会关系在官僚机构中存在、复制并制度化,它一方面导致制度性的权力无法自上而下贯彻,而令权威主义具有分散性的特征②;另一方面,它又依凭个人之间的忠诚等一套社会关系来保障横向部门之间及纵向层级之间的关联。因此,当特定的治理任务较为复杂,需要多部门协调时,通常基层政府会建立工作小组等 U 型结构。通过领导挂帅,突破科层部门之间的区隔与壁垒,实现资源/信息的跨部门流动。这一思路可以表述如下:

命题 2:治理任务越复杂,对部门间的协调性要求越高,越有可能建立 U 型治理结构,或 M 型治理结构则越有可能摆向 U 型治理结构。

治理任务的繁重无疑会增加治理者的负荷,在压力型体制之下,乡镇领导为了激励,乡镇干部更有可能采取分权的治理模式,令乡镇干部拥有更多的治权及剩余索取权。周黎安在比较行政发包制(H 型结构)和科层制(M 型结构)时曾指出,与科层制(M 型结构)相比,行政发包制(H 型结构)赋予了承包方更多的“剩余索取权”,因而具有强激励的特征③。以管区组织为例,在 20 世纪 80 年代中期,在伴随着乡镇治理任务的增加(主要是农业税费的征收、计划生育政策的落实、普及义务教育的达标等)使得“乡—村”这种治理模式难以应对,乡镇政府依照部门责任,按部就班来执行时,当目标设定权、实施/自由裁量权和激励/剩余索取权都集中在乡镇政府时,其不仅治理成本高,而且绩效难以保障。在此背景下,乡镇政权组织通过引入管区组织,在乡镇与村庄之间设立管区,并将治理任务连同自由裁量权和

---

① 罗伯特·K.默顿:《社会理论和社会结构》,唐少杰、齐心等译,南京:译林出版社 2008 年版,第 296 页。

② Lieberthal, Kenneth and David M. Lampton, eds. 1992. Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China. Berkeley, CA: University of California Press.

③ 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,第 35—36 页。

剩余索取权一起发包给管区这一“代理人”,极大地激励了“代理人”的治理积极性,进而缓解了治理压力。基于此,我们提出以下命题来进行概况:

命题 3:治理任务越重,M 型治理结构则越有可能摆向 H 型治理结构。

基层治理任务的难易程度同该任务是否需要村庄及村民的配合有关。在税费改革之前,征收税费、计划生育政策落实等大量的工作都需要村民的配合。这些治理任务的完成需要治理者拥有更多的治理信息,并针对不同的对象采取不同的行为。不仅如此,乡镇干部必须同村庄的代理人——村干部——建立起非制度性的关系①,以确保治理任务能够有效推进,因此 H 型的治理结构被更多地采用。相反,税费改革之后,乡镇的治理工作需要村庄配合的程度大大降低,乡镇政权便呈现“悬浮性”的特征②,按部就班、照章办事的特征则更为明显。鉴于此,我们提出如下命题:

命题 4:H 型治理结构具有针对治理任务进行灵活治理的优势,故治理任务越依赖地方的配合,M 型治理结构则越有可能摆向 H 型治理结构。

威廉姆森曾指出,在 H 型企业中,子公司可能利用其信息优势而产生投机行为,如不愿将(赚来的)资源返还给总部,而是利用“近水楼台”之便搞“过度投资”;相比 U 型和 M 型,H 型结构中的代理人拥有更多的授权,授权增加了代理人的积极性,但授权同样令委托人的控制权损失,从而降低委托实施监督的力度。这种治理困境同样在乡镇治理场域中存在:当乡镇政府在治理中委托代理人进行治理,并赋予其充分的自由裁量权和剩余索取权,虽然有助于完成上级治理所指定的任务,但代理人也可能因激励而“过度执行”或“搭便车赢利”,进而激化干群矛盾,诱发社会冲突,这本身构成了代理人治理的制度成本。

以 U 型集权结构为基础的运动式治理机制,其最大特点是暂时叫停原科层制(M 型结构)常规过程,以政治动员过程替代之,这种治理模式突破常规、集中资源和注意力的特点,常常为不同群体借此追求利益和诉求提供了契机,导致失控的危险和高昂的交易成本③。在治理风险的压力之下,集权型的运动式治理只能间歇性使用,当治理风险加大时,U 型治理结构则将回摆到更具保护型与常规性的 M 型治理结构。

基于上述分析,我们提出如下命题:

命题 5:治理风险越大、上级问责机制越强,U 型和 H 型治理结构则越有可能回摆到 M 型治理结构。

五、一个简短的小结

学术界对乡镇基层治理的研究已经形成了较为丰硕的积累,但这种知识的积累因缺乏中层理论的整合而呈现出“碎片化”的特征,本文通过引入乡镇基层治理组织的四个维度——集权化程度、专门化程度、标准化程度和常规化程度——对乡镇基层治理组织的形态进行类型化区分;同时分析了基层政府治理结构变迁中的钟摆效应。通过上述分析,本文发现,在基层政府的治理中存在 M 型、U 型和 H 型结构相互叠加的状态;当单一治理任务重要性和紧迫性加强或治理任务复杂化、对部门间的协调性要求增加,基层政府则有可能建立 U 型治理结构或 M 型治理结构摆向 U 型治理结构;当治理任务变重或治理实践对地方配合的依赖度增强,M 型治理结构则越有可能摆向 H 型治理结构;当治理风险变大、上级问

---

① 周飞舟:《政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变》,《中国社会科学》2019 年第 3 期,第 21—38 页。

② 周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》2006 年第 3 期,第 1—38 页。

③ 周雪光:《中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究》,第 150 页。

责机制增强,U 型和 H 型治理结构则可能回摆到 M 型治理结构。

本文试图对基层政府内部治理结构的静态结构与动态演变进行一个初步的勾勒,我们深知这一工作仅仅是非常初步且基础的第一步,其提出或引发的问题或许比其解决的问题更多、更重要,例如在不同的治理结构中治权是如何分配与组合的,不同的治理形态是如何运作与转换等等问题都有待于进一步细致地解析。

The Internal Governance Structure of the Rural Grassroots Government and its Evolution: An Analysis from the Perspective of Organization Theory

Di Jinhua

(*School of Sociology*, *Huazhong University of Science and Technology*, *Wuhan* 430070, *China*)

Abstract: The heavy governance load, the lack of formal governance resources, and the complexity of governance rules are the structural dilemmas that therural grassroots government has to facein its practice. Based onsuch four dimensions as centralization, specialization, standardization, and normalization, the internal governance structure of the rural grassroots government can be divided into the following three types: M-type, U-type, and H-type. The governance practice ofthe grass-roots government is characterized with the overlay of M-type, U-shape, and H-typestructures. As governance situation changes, such asheavier governance load, different task attributes, different coordination requirementsfor the rural society, and transformed external accountability systems, the internal governance structure of the grassroots government will show a pendulum effect.

Key words: grassroots government, governance structure, control right

(责任编辑　管　琴)